



Naturskyddsföreningen



SVENSKA
ROVDJURSFÖRENINGEN



WWF

Överklagande av beslut om licensjakt
och begäran om inhibition

Förvaltningsrätten i Karlstad
Box 568
651 12 Karlstad

Stockholm, 22 december 2015

Överklagande av Naturvårdsverkets beslut i ärenden om licensjakt efter sammanlagt 26 vargar i Värmlands och Örebro län samt yrkande om inhibition

Klagande: Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals slott
170 81 Solna

Svenska Rovdjursföreningen
Masthamnen
116 30 Stockholm

Ombud: Oscar Alarik och Joanna Cornelius, jurister
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm
Telefon: 08-702 65 00
E-post: oscar.alarik@naturskyddsforeningen.se
joanna.cornelius@naturskyddsforeningen.se

Överklagade beslut: Naturskyddsföreningen, WWF och Rovdjursföreningen överklagar följande beslut av Naturvårdsverket i överklagade ärenden om licensjakt efter varg:

- 1) Naturvårdsverket, beslut den 18 december 2015 om överklaganden av Länsstyrelsen i Värmlands län beslut om licensjakt efter varg, Ärenden: NV-08673-15 (bilaga 1)
- 2) Naturvårdsverket, beslut den 18 december 2015 om överklaganden av länsstyrelserna i Örebro och Värmlands län om beslut om licensjakt efter varg, Ärenden: NV-08659-15 (bilaga 2).

I egenskap av ombud för Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Rovdjursföreningen (nedan *föreningarna*) överklagar vi ovanstående beslut.

Fullmakter i original har skickats till förvaltningsrätten som komplettering per rekommenderad post och ska inkomma till domstolen den 22 december. I följebrevet anges Naturvårdsverkets ärendenummer och att det är frågan om en komplettering till överklagande om Naturvårdsverkets beslut om licensjakt efter varg (avsändare Naturskyddsföreningen, Kollo-ID: RR246570551SE). Försändelsen innehåller också stadgar och registerutdrag m.m.

Föreningarna vill understryka vikten av en **skyndsam handläggning av inhibitionsyrkandet**, eftersom jaktstarten är redan den 2 januari 2016.

Föreningarnas överklaganden till Naturvårdsverket finns i ett samlat dokument på följande länk: <http://ow.ly/Wd0af>

1. Yrkanden

Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Rovdjursföreningen yrkar att förvaltningsrätten undanröjer Naturvårdsverkets beslut och upphäver länsstyrelsernas beslut om licensjakt i Värmland och Örebro län.

Föreningarna yrkar att förvaltningsrätten beslutar om inhibition av förordnandena i besluten om att besluten ska gälla utan hinder av att dessa överklagas enligt jaktförordningen 59 § (verkställighetsförordnanden). Föreningarna yrkar att inhibitionsbesluten utformas så att de gäller fram till dess ärendet slutligt avgjorts och vunnit laga kraft.

2. Grunder för överklagandena

Föreningarna vidhåller de grunder som angivits i överklagandena till Naturvårdsverket, och bemöter i avsnitt 5 de invändningar som Naturvårdsverket rest mot föreningarnas överklaganden.

Föreningarna vill inledningsvis understryka vikten av att de nu överklagade licensjaksärendena ses i ett sammanhang med de andra besluten, eftersom skadeeffekterna kommer att drabba den svenska vargstammen som helhet. Naturvårdsverkets beslut överklagas nu därför samtidigt av föreningarna till förvaltningsrätterna i Falun, Karlstad och Uppsala.¹ Sammanlagt rör det sig om

¹ Föreningarna överklagar alltså Naturvårdsverkets närmast likalydande beslut om licensjakt i Dalarna (NV-08699-15), Gävleborg (NV-08642-15), Värmland (NV-08673-15), Västmanland (NV-08669-15) och Örebro/Värmland (NV-08659-15).

fem beslut om jakt efter totalt 46 vargar², vilket motsvarar minst 11 procent av den svenska vargstammen. Det rör sig om ett utomordentligt omfattande ingrepp i en liten, isolerad population på 415 vargar enligt den senaste inventeringen.³ Som vi visat i överklagandet kan dock stammen vara betydligt mindre och andelen därmed betydligt större än så, på grund av osäkerhet om vargbeståndets storlek. Vargen är klassificerad som sårbar enligt den officiella rödlistan, är fridlyst enligt artskyddsförordningen och åtnjuter ett strikt skydd enligt EU:s art- och habitatdirektiv (ibland kallat livsmiljödirektivet).

Något mer som talar för att ärendena måste ses som en helhet är att alla fem besluten är närmast identiskt utformade och motiverade, även om antalet vargar som ska fällas skiljer sig mellan besluten. Jaktperioden (2 januari - 15 februari) sammanfaller i samtliga beslut. Länsstyrelserna anger i besluten att de har samordnats inom det samverkansråd som föreskrivs i förordningen om förvaltning av björn, varg, lo och kungsörn 3 och 4 §§.

Föreningarna anför sammanfattningsvis att:

- Uppgiften i Naturvårdsverkets beslut om att detta inte kan överklagas stämmer inte längre. Det står nu klart att besluten ifråga är överklagbara. Överklagandeförbudet i jaktförordningen 58 § 1 ska inte beaktas enligt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 18 december 2015 i mål nr 312-15⁴ (bilaga 3, samma dag som det överklagade besluten). Se även Naturvårdsverkets skrivelse den 21 december 2015 (bilaga 4) där verket i efterhand kompletterar beslutet med en besvärshänvisning.⁵
- Det finns starka skäl för inhibition eftersom jakten annars kommer att genomföras med risk för irreversibla skador på den känsliga vargstammen (som klassificeras som ”sårbar” i ArtDatabankens officiella rödlista).⁶ Jakten påbörjas den 2 januari 2016. I samband med tidigare licensjakter har samtliga tilldelade vargar fällts inom cirka två veckor. Totalt ska 46 vargar fällas, motsvarande åtminstone 11 procent av vargstammen. Då prövningen av 2013 års licensjakt efter 16 vargar⁷ och 2014 års licensjakt efter 30 vargar⁸ båda upphävdes av domstolarna, är det sannolikt att även de nu överklagade beslu-

² Beslut om licensjakt efter varg från länsstyrelserna i Dalarnas, Västmanlands, Värmlands och Örebro län den 11 november 2015; beslut om licensjakt från länsstyrelsen i Gävleborgs län den 10 november 2015. Besluten finns samlade i en komprimerad fil på följande länk: <https://db.tt/lmteWo3y>

³ Viltskadecenter, SLU och Rovdata, *Inventering av varg vintern 2014/15*, slutlig rapport maj 2015, sidan 7. Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>

⁴ Högsta förvaltningsdomstolen, beslut den 18 december 2015 i mål nr 312-15. Länk: <https://db.tt/byQdlqCY>

⁵ Naturvårdsverket, skrivelse om överklagandemöjligheterna, 21 december 2015. Länk: <https://db.tt/UDKGEziz>

⁶ ArtDatabanken, Sveriges Lantbruksuniversitet, Rödlistan 215. Länk: <http://artfakta.artdatabanken.se/taxon/100024>

⁷ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Domen har vunnit laga kraft.

⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13. Länk: <https://db.tt/UfIPAA6>. Kammarrätten i Stockholm, dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15. Länk: <https://db.tt/a6xLMKoK>. Domen har vunnit laga kraft.

ten kommer att upphävas.⁹

- Besluten strider mot jaktförordningen 23 c § och förbudet mot att döda strikt skyddade arter enligt art- och habitatdirektivet artikel 12.1 samt undantagsreglerna i artikel 16.1. EU-kommissionen har öppnat ett överträdelseärende mot Sverige om upprepade förseelser mot direktivet, just med anledning av de upprepade besluten om licensjakt efter varg. Kommissionen lämnade i juni 2015 ett kompletterat motiverat yttrande till regeringen.¹⁰
- De nu överklagade besluten måste ses i samband med de andra licensjaksbesluten, eftersom de samordnats mellan länsstyrelserna. Jakten innebär ett så stort ingrepp att det inte är förenligt med kravet om gynnsam bevarandestatus. Naturvårdsverket anger att det i en ny utredning 2015 ”bekräftades att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige, givet att det finns minst 300 vargar i Sverige samt att minst en ny immigrant från Finland eller Ryssland reproducerar sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje fem-årsperiod”. Vad verket inte nämner är att det inte kunnat påvisas att någon sådan varg ingått i aveln med de skandinaviska vargarna de senaste 5 åren. Det står däremot överst på sidan 8 i utredningen.¹¹ Naturvårdsverket nämner inte heller att de två forskargrupperna som skrev underlagsrapporterna inte var eniga; den amerikanska forskargruppen och en av forskarna från den svenska gruppen ansåg att det behövdes preliminärt 600 vargar i Sverige för att uppnå gynnsam bevarandestatus.¹²
- Jakttilldelningen överskrider den ”begränsade mängd” som kan komma ifråga enligt direktivets 16.1 e) som länsstyrelserna hänvisat till som grund för undantaget från förbudet. Särskilt EU-domstolens uttalanden i finländska vargdomen (C-342-05)¹³ om restriktivitet när undantag ska göras från huvudregeln måste tillmätas avgörande betydelse i bedömningen. Länsstyrelserna har inte uppfyllt de strikta krav om bevisbörda som åligger myndigheter enligt fast praxis i EU-domstolen vid undantag. Se vidare i överklagandena till Naturvårdsverket avsnitt 5.3 och 5.4.
- Det finns juridisk forskning som visar att den svenska utformningen av licensjaksbesluten inte är förenliga med EU-rätten. Se forskningsartiklarna från Darpö januari 2015¹⁴

⁹ 2015 års jakt är alltjämt under prövning, eftersom de har lämnats vilande i avvaktan på Högsta förvaltningsdomstolens avgörande (Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 2-15 och 43-15; Förvaltningsrätten i Falun mål nr 1207-15).

¹⁰ EU-kommissionen, motiverat yttrande den 19 juni 2015, överträdelseärende 2010/4200. Länk: <https://db.tt/iMsAeZqN>

¹¹ Naturvårdsverket, Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm), 6 oktober 2015. Länk: <https://db.tt/UcAd6Uu6>

¹² Joint statement by the experts commissioned by the Swedish Environmental Protection Agency to provide an updated synthesis on appropriate science-based criteria for “favourable reference population” of the Scandinavian wolf (*Canis lupus*) population (NV-03602-15), September 3, 2015. Länk: <https://db.tt/yhbUu16G>.

¹³ EU-domstolens dom den 14 juni 2007 (C-342/05) punkt 25. Länk: <https://db.tt/XDldddNw>

¹⁴ Darpö, Jan: argen och domstolscirkusen 1-3, Om den svenska rovdjurspolitiken och mötet med EU-rätten, Länk: <https://db.tt/qONPoyXj>

och Epstein, Chapron & López-Bao från juli 2015.¹⁵

- Ändamålet har angivits vara (1) ”att minska koncentrationen av varg i delar av landet där den är som störst”, (2) ”för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning”. Länsstyrelserna har inte förmått visa att den omfattande jakten är proportionell mot den eventuella nytta det angivna ändamålet skulle medföra. I likhet med omständigheterna under 2013 års licensjakt, måste det anses ytterst osäkert om jaktens ändamål kan uppnås eller ens är ett verksamt medel för att uppnå de angivna ändamålen. Beslutet om 2013 års licensjakt föranledde Kammarrätten i Stockholm att upphäva beslutet med hänvisning till bristande proportionalitet.¹⁶
- Naturvårdsverket har inte bemött vad föreningarna anfört om att de utvalda reviren är belägna inom områden med låg täthet av färgårdar, och synes ha en mycket låg förekomst av angrepp på tamdjur. De tre vargrevir som valts ut för jakt i Värmland, har till exempel inte något angrepp på tamdjur skett *alls* i Vimyrenreviret och Sandsjönreviret under 2015. I det tredje, Brattforsreviret, har en attack skett men vargen ifråga sköts på plats.¹⁷
- Inget underlag, vetenskapligt eller annat, har lämnats av länsstyrelserna om att det är möjligt att minska koncentrationen av varg i de vargtätaste områdena. Det finns forskaruppgifter om att vargrevir återbesätts efter 1-2 år just i vargtäta områden.¹⁸ Naturvårdsverket anger i besluten (sidan 4) att uppföljningen visade att förra säsongens jakt var ändamålsenlig, men uppföljningen (som man inte bifogat, bilaga 5)¹⁹ visar att det redan ett halvår efter jakten fanns det vargar i fyra av de åtta revir man försökt tömma på varg genom jakt. Enligt vår mening är alltså uppföljningen ett tydligt bevis för att strategin inte fungerar.
- Länsstyrelserna har heller inte visat att det andra ledet i syftet om socioekonomi kan uppnås. Tvärtom är det enligt föreningarnas mening visat att det inte finns några säkerställda samband mellan socioekonomi och förekomsten av varg i en rapport från november 2015.²⁰ Det finns även en rapport från SLU som visar att täthet av varg inte har

¹⁵ Epstein, López-Bao & Chapron: *A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe*, Conservation Letters, July 2015. Länk: <https://db.tt/10rC1R4d>

¹⁶ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Domen har vunnit laga kraft.

¹⁷ Länsstyrelsen i Värmlands län, karta över vargskador under 2015, <https://db.tt/dvjQtAN5>

¹⁸ Sand, H, Liberg, O et al: *Den Skandinaviska Vargen*, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv1998-2010, sidan 23. <https://db.tt/GqoYdbls>

¹⁹ Länsstyrelsen i Värmlands län, Uppföljning av licensjakt på varg 2015, Mellersta rovdjursförvaltningsområdet (se tabellen under avsnitt 2.1 ”Resultat per län och revir”, i kolumnen ”kvar i familjegrupp”). Länk: <https://db.tt/2KVdcccZu>

²⁰ Naturvårdsverket, Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige, 30 november 2015, sid 9-11, Ärendenr: NV-02945-15. Länk: <https://db.tt/2NgOVkyz>

något samband med angrepp på får (det tamdjur som oftast drabbas).²¹

- Föreningarna gör gällande att besluten dessutom strider mot kraven i direktivets artikel 16.1 e) om avsaknad av andra lämpliga lösningar, strängt kontrollerade former och selektivitet. Se överklagandena till Naturvårdsverket avsnitt 5.2 och 5.5.
- Sammantaget leder länsstyrelsernas tillämpning av undantagsreglerna i art- och habitatdirektivet till beslut som klart går emot direktivets syfte om att främja den biologiska mångfalden och huvudregeln om ett strikt skyddssystem.

3. Utvecklade grunder: överklaganderätt och överklagbarhet

Miljöorganisationer tillerkändes talerätt i ärenden om jakt efter arter som skyddas i EU:s art- och habitatdirektiv i en dom av Högsta förvaltningsdomstolen 2012 (målet om Kynnavargen)²². Detta ledde till att föreningarna för första gången kunde åstadkomma en prövning av jaktbeslut, ett rättsområde som till dess varit stängt för prövningar annat än genom överklaganden från markägare och jakträttsinnehavare.

Som tidigare nämnts ledde föreningarnas överklaganden till att två års licensjakter upphävdes av domstolarna genom lagakraftvunna domar i kammarrätterna.

Detta ledde i sin tur till politiska initiativ om att omorganisera beslutsfattandet i syfte att använda ett överklagandeförbud i jaktförordningen för att stoppa domstolsprövningarna. Att detta verkligen var en viktig avsikt bakom delegerandet av besluten till länsstyrelserna har framgått tydligt, bland annat i form av tillkännagivanden från riksdagen²³ och en debattartikel av den f.d. landsbygdsministern.²⁴

Omorganisationen ledde till att föreningarna inte fick gehör för sitt inhibitionsyrkande i målen om 2015 års licensjakt. Först meddelade förvaltningsrätten i Karlstad inhibition (mål nr 71-15 och 72-15), men efter överklagande upphävde Kammarrätten i Göteborg beslutet (mål nr 129-15 och 130-15). Beslutet överklagades, men prövningen i HFD drog ut i tiden, och under tiden fälldes samtliga 44 vargar.

I oktober 2015 publicerades resultaten av ett regeringsuppdrag av Hovrättslagman Charlotta Ribberdahl, som tydligt visade att överklagandeförbudet inte var förenligt med EU-rätten, och att farhågorna om att långdragna domstolsprocesser skulle omöjliggöra förvaltningen av rovdjursstammarna var ogrundade. Statistiken visade att domstolarnas handläggning var snabb och att relativt få skyddsjaktsärenden överklagades (det är framförallt i skyddsjaktsärenden det finns en

²¹ Frank J, Svensson L, et al. *Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar*, Vilt-skadecenter, SLU 2015-09-30, sidan 2 och 14. Länk: <https://db.tt/82eLPfO0>

²² Högsta förvaltningsdomstolen, beslut den 28 juni 2015 i mål nr 7943-11.

²³ Se Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2015/16: MJU12: ”Bakgrunden till den nya ordningen var att skydds- och licensjakt skulle kunna genomföras inom rimlig tid och på ett ändamålsenligt sätt samt att långdragna domstolsprocesser skulle undvikas” (sidan 7).

²⁴ Landsbygdsminister Eskil Erlandsson i tidningen Svensk Jakt 8 september 2014. Länk: <https://db.tt/6DdgL57K>

skadebild som det kan vara bråttom med).²⁵

Under tiden hade målen i sakfrågan i 2015 års mål om licensjakt varit vilande hos förvaltningsrätterna i Karlstad och Falun i avvaktan på avgörandet om överklagbarheten i HFD.

Den 18 december 2015 kom avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen om 2015 års jakt, som alltså innebär att beslut från Naturvårdsverket i överklagade ärenden om jakt kan överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade beslut i mål nr 312-15 (bilaga 3) om det så kallade överklagandeförbudet i jaktförordningen:

”Överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen står därmed enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av livsmiljödirektivet. Förbudet skulle således inte ha beaktats av kammarrätten när det tog ställning till överklagandet av förvaltningsrättens beslut”.

Att överklagandeförbudet hävs av HFD av stor betydelse, eftersom det var denna regel som medförde att licensjaksbesluten om jakt efter varg i januari 2015 inte kunde hindras genom inhibition, till skillnad från besluten om licensjakt efter varg 2013 och 2014.

4. Utvecklade grunder och omständigheter – skäl för inhibition

Föreningarna yrkar liksom i överklagandet till Naturvårdsverket om inhibition av verkställighetsförordningarna i de överklagade besluten. Länsstyrelserna har i samtliga beslut förordnat om att dessa ska verkställas även om det överklagas, genom förordnanden med stöd av jaktförordningen 59 §.

Vi har utvecklat skälen för inhibition närmare i överklagandena, avsnitt 4. De kan sammanfattas enligt följande:

- Det viktigaste skälet för inhibition är att vargarna som är föremål för besluten annars kommer att hinna fällas i jakt innan prövningen i sak blir klar. Effekten av jaktbesluten från samtliga länsstyrelser bör läggas ihop och bedömas som en helhet. Som framgått ovan rör det sig totalt om 46 vargar, motsvarande minst 11 procent av vargstammen. Jakten är av en sådan omfattning, att den tillsammans med jakt och svårkontrollerbara faktorer som demografisk slump, sjukdomar och illegal jakt kan få irreversibla följor för vargstammen, särskilt om de råkar sammanfalla under en tidsperiod. Det är dessutom andra året i rad som en omfattande jakt sker, i januari-februari 2015 sköts 44 vargar.
- Ett skyndsamt beslut är nödvändigt, jakten kan om snöförhållandena är gynnsamma för spårning komma att slutföras mycket snabbt. Under licensjakten efter varg i januari 2010 fälldes 21 av de tilldelade 27 vargarna de första två dyggen.²⁶ Jaktstart är planerad till den 2 januari.

²⁵ Riberdahl, Charlotta, Promemoria, Överprövning av beslut om skydds jakt och licensjakt för vissa rovdjur, oktober 2015. Länk: <https://db.tt/ixkNMOAw>

²⁶ Naturvårdsverket, Licensjakten efter varg 2010 - genomförande och utfall, sidan 39. <http://ow.ly/sjx2V>

- Det finns inte någon beaktansvärd fara för en konkret skada eller liknande som motiverar verkställighetsförordnandet, samtliga revir ligger i områden med relativt låg täthet av får. Flera revir har inte gett upphov till några skador, eller mycket få sådana under 2015. Enstaka angrepp kan ske om licensjakt uteblir, men de kan i så fall hanteras genom skydds jakt.
- Föreningarna gör gällande att verkställighetsförordnanden främst har sin funktion vid relativt okontroversiella beslut om skydds jakt, där det finns en konkret skadebild. Till exempel när det handlar om återkommande angrepp från ett problemrovdjur (utan genetiskt värdefullt ursprung), måsar på flygplatser, älgar som förrirrat sig ut på motorvägar och liknande. I licensjaksbesluten finns inte någon sådan konkret skyddsaspekt angiven.
- Det finns uttalanden i litteraturen som klart anger att beträffande beslut som är ”så kontroversiella att det finns en realistisk möjlighet att det blir upphävt efter ett överklagande, bör man, oavsett vad det gäller, avstå från omedelbar verkställighet”.²⁷ Med tanke på att kammarrätten fann 2013 års licensjaksbeslut olagligt, och förvaltningsdomstolen i en lagakraftvunnet avgörande fann 2014 års licensjakt i strid mot art- och habitatdirektivet, bör detta krav för inhibition anses uppfyllt (se ovan).
- Högsta Förvaltningsdomstolen har uttalat att kraven för inhibition är lägre om det överklagade beslutet är irreversibelt: ”Kraven för inhibition kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå vid bifall till besvären”.²⁸
- Enligt föreningarnas mening måste det anses högst sannolikt att länsstyrelsernas licensjaksbeslut kommer att upphävas i den kommande prövningen. Med tanke på att de grunder och omständigheter som kammarrätten upphävde beslutet om licensjakt 2013²⁹ i allt väsentligt även föreligger i de nu aktuella målen, bör utsikten för en liknande utgång vara betydande. Som föreningarna visar i den fortsatta framställningen finns det mycket starka skäl att tillgodose föreningarnas talan.
- Högsta Domstolen prövade i ett mål 2012 om skydd av livsmiljöer och arter enligt art- och habitatdirektivet frågan om verkställighet.³⁰ HD uttalade att verkställighetsförordnanden bör ses som ett undantag (se punkt 13) och att det därför får ”läggas på verksamhetsutövaren att påvisa konkreta skäl för ett verkställighetsförordnande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart och vad som kan bli följden av att verksamheten förskjuts framåt i tiden”.

²⁷ Ragnemalm, H; *Förvaltningsprocessrättens grunder* 9 upplagan, Jure Förlag 2012, sidan 138.

²⁸ RÅ 1990 ref. 82

²⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Domen har vunnit laga kraft.

³⁰ Högsta Domstolens avgörande 2012-10-15 i mål T 3158-12.

- Enligt EU-rätten får inte den nationella tillämpningen medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Det framgår av EU-domstolens rättspraxis att en domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder. Detta för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av unionsrätten, se EU-domstolen avgörande i januari 2013 i *Križan* (C-416/10) punkt 107: ”en domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet”.³¹
- EU-domstolen klargör i ovanstående avgörande även att bestämmelser om allmänhetens deltagande ska tolkas mot bakgrund av – och med beaktande av – bestämmelserna i Århuskonventionen (punkt 77).
- Århuskonventionen föreskriver att allmänheten, miljöorganisationer inbegripna, ska få tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas. I artikel 9.4 framgår vad gäller rätten till rättslig prövning att ”De förfaranden som avses i punkterna 1-3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma”. I den svenska versionen av konventionen har ”injunctive relief” översatts med ”förelägganden”, vilket inte är korrekt enligt en artikel 2009 av professor Jan Darpö: “När konventionen alltså talar om ”injunctive relief”, bör det i Sverige översättas till den förvaltningsprocessuella ordningen som råder. Hos oss blir det alltså fråga om möjligheten att begära verkställighetsförordnande och inhibition.”³²
- I Århuskonventionens handledning från 2013 förtydligas att tillgången till effektiva rättsmedel även inbegriper möjligheten till inhibition.³³

Mot bakgrund av det ovan anförda gör föreningarna gällande att det finns starka skäl för att bifalla föreningarnas yrkande om inhibition.

5. Utvecklade grunder – bemötande av Naturvårdsverkets invändningar

I följande avsnitt bemöter vi Naturvårdsverkets invändningar mot vad föreningarna anfört i överklagandet. Naturvårdsverket har emellertid valt att inte bestrida många av de grunder och omständigheter vi tagit upp i överklagandet. Av tidsskäl hinner vi enbart gå in på de viktigaste:

³¹ EU-domstolen avgörande 15 januari 2013 i mål *Križan* C-416/10. <http://ow.ly/slfsn>

³² Darpö, J. *Justitieombudsmannen, de närboende och miljön*. Ur JO – lagarnas väktare. Riksdagstryckeriet 2009, sidan 78. <http://ow.ly/slWRm>

³³ The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations Economic Commission for Europe, 2013, sidan 209-210. <http://ow.ly/slJv>

- Naturvårdsverket menar att det ”finns vetenskapligt stöd” för att vargstammen är ”direkt beroende av människans tolerans för vargen snarare än habitat och födotillgång”, och menar att den förvaltningsmodell som verket och länsstyrelserna är delaktiga i leder till bättre tolerans och legitimitet (sidan 2). Föreningarna medger att toleransen för varg har stor betydelse, men bestriider att den förda politiken – med återkommande kritik från EU-kommissionen, inställda jakter och fokusering på jakt istället för förebyggande åtgärder – snarast har haft omvänd verkan jämfört med vad Naturvårdsverket anför. Allmänhetens tolerans för har bevisligen försämrats i delar av Sverige sedan man frångick fridlysningen som gällt sedan sextiotalet och började med storskalig jakt 2010, vilket syns i en rapport från SLU från 2014.³⁴
- Naturvårdsverket hävdar att länsstyrelserna ”tagit hänsyn till Naturvårdsverkets vägledning angående EU-kommissionens synpunkter på licensjaktens omfattning” (sidan 3). Enligt föreningarnas mening förefaller det som en märklig slutsats, då Naturvårdsverket noga understryker i vägledningen att kommissionen ansett att jakter på 16-44 vargar inte har varit i begränsad mängd, det vill säga ”ansetts för stora”.³⁵ Man nämner också kommissionens brev till Lettland om jakt på 7,7-8,3 procent av en population av lodjur (se vidare nedan om detta meddelande). Länsstyrelsen måste snarare anses ha frångått verkets vägledning när man samordnat sig om jakt på rekordantalet 46 vargar – vilket utgör en större andel än så, runt 11 procent.
- Naturvårdsverket bemöter inte vad föreningarna anført om att det föreläggande som verket den 9 december 2015 (efter jaktbesluten) riktade till länsstyrelserna, om att samordna sig om en prioriteringslista över de jaktrevir länsstyrelserna beslutat om jakt i. Naturvårdsverket angav i föreläggandet att verket övervägde att använda prioriteringslistan för att begränsa jakten med hänsyn till kriteriet om ”begränsad mängd”. Prioriteringen skulle lämnas in senast den 11 december.³⁶ Detta föreläggande efterkoms inte av länsstyrelserna och Naturvårdsverket ansåg sig uppenbarligen förhindrad att gå vidare med begränsningen utan länsstyrelsernas medverkan.³⁷
- Naturvårdsverket hävdar (på sidan 4) att ”Risken för olägenheter och socioekonomiska konsekvenser för tamdjursägare ökar i områden där förekomsten av varg är tät”. Föreningarna medger att det kan förefalla vara en självklar slutsats, men understryker att påståendet saknar grund. Som vi anført tidigare finns det inte något samband mellan täthet av varg och angrepp på får (det vanligaste bytesdjuret bland tamdjuren) enligt en nylig-

³⁴ Sandström, Ericsson, et al, Attityder till rovdjur och rovdjursförvaltning, SLU Rapport 2014:1. Länk: <https://db.tt/EIsuOc0L>

³⁵ Naturvårdsverket, vägledning gällande licensjakt efter varg 2016, den 7 oktober 2015, Ärendenr: NV-06215-15, Länk: <https://db.tt/nDDxOGY0>

³⁶ Naturvårdsverket, föreläggande i ärenden om Länsstyrelsen i Värmlands, Örebro, Dalarnas, Västmanlands och Gävleborgs läns beslut om licensjakt efter varg 2016, den 9 december 2015, Ärendenr NV-08107-15 m.fl. Länk: <https://db.tt/gGXJVz4g>

³⁷ Uppgift per e-post från Naturvårdsverket den 14 december 2015.

en utförd utredning.³⁸ Dessutom anges i Naturvårdsverkets egen rapport om varg och socioekonomi från november 2015, att fårnäringen även i de flesta vargområden visar på en god utveckling. Älgtätheten i vargtäta områden är generellt hög. Man skriver också att man inte kunnat dra några ”några generella slutsatser” om påverkan på människors vardag, och att vargen inte påverkar några verksamheter ekonomiskt så att de ”påtagligt försvaras”.³⁹

- Uppföljning av jakten (sidan 4). Naturvårdsverket menar att man kunde minska tätheten av revir under förra årets jakt. Den strategi och tilldelning som gällde i det beslutet var ändamålsenlig för att uppnå syftet med det beslutet. Som anmärkts på ovan framgår det emellertid av uppföljningen (bilaga 5)⁴⁰ att det redan ett halvår efter jakten fanns det vargar i fyra av de åtta revir man försökt tömma på varg genom jakt. Enligt vår mening är alltså uppföljningen ett tydligt bevis för att strategin inte fungerar, av det enkla skälet att tomma vargrevir just i de tätare delarna av utbredningsområdet snabbt återbesätts.⁴¹
- I Naturvårdsverkets bedömning av hur länsstyrelserna förhållit sig till direktivets och jaktförordningens krav om annan lämplig lösning (sidan 4), vill föreningarna fästa rättsens uppmärksamhet på att verket inte bemöter vad föreningarna gjort gällande om att redovisningen *inte* kan begränsas till endast alternativ till det första ledet i beslutens ändamål om att begränsa ”tätheten” av varg (ett ändamål som Förvaltningsrätten i Stockholm för övrigt helt förkastade i beslutet i januari 2014).⁴² Föreningarna anser att det inte går att avgränsa redovisningen så snävt att det räcker med att beskriva flyttnings- och steriliseringsåtgärder.
- Naturvårdsverket refererar Kammarrätten i Stockholms viktiga dom om 2013 års licensjakt på ett missvisande sätt (sidan 11). Verket skriver att kammarrätten uttalar ”att det aktuella uttaget på 16 vargar var relativt omfattande, men tar egentligen inte ställning till några av kriterierna i 23 c § jaktförordningen”. Verket underlåter att nämna att kammarrätten underkände Naturvårdsverkets beslut genom en proportionalitetsbedömning, där verkets bevis för att jakten var ändamålsenlig befanns vara alltför svaga.⁴³

³⁸ Frank J, Svensson L, et al. *Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar*, Vilt-skadecenter, SLU 2015-09-30, sidan 2 och 14. Länk: <https://db.tt/82eLPfO0>

³⁹ Naturvårdsverket, *Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige*, 30 november 2015, sid 9-11, Ärendenr: NV-02945-15. Länk: <https://db.tt/2NgOVkyz>

⁴⁰ Länsstyrelsen i Värmlands län, *Uppföljning av licensjakt på varg 2015*, Mellersta rovdjursförvaltningsområdet (se tabellen under avsnitt 2.1 ”Resultat per län och revir”, i kolumnen ”kvar i familjegrupp”). Länk: <https://db.tt/2KVdceZu>

⁴¹ Sand, H, Liberg, O et al: *Den Skandinaviska Vargen*, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv1998-2010, sidan 23. <https://db.tt/GqoYdbls>

⁴² Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13. Länk: <https://db.tt/UfIPAA6T6>. Avgörandet om 2014 års jakt överklagades av Naturvårdsverket till kammarrätten, utan framgång. Kammarrätten prövade dock inte sakfrågan (vilket de gjorde i målet 2013 års jakt).

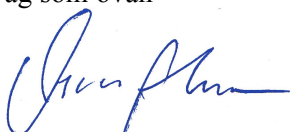
⁴³ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Domen har vunnit laga kraft.

- Naturvårdsverket anför ett uttalande i en vägledning till art- och habitatdirektivet av LCIE (sidan 11) om att ”lethal control”, beståndsbegränsande jakt, kan komma ifråga även för strikt skyddade rovdjur. Föreningarna vill anmärka på att den citerade texten i sig gör ett antal förhåll, men vill framförallt göra gällande att vägledningen inte kan uttolkas som något godkännande av så omfattande jakter som den överklagade jakten på minst 11 procent av en sårbart art. På annan plats i LCIE-vägledningen förtydligar man nämligen att handlingsfriheten är begränsad i små populationer (som den svenska vargstammen):

”Within large populations there is far more room for different approaches and freedom of action than within small populations, and the consequences of making mistakes are far smaller in the large populations”.⁴⁴

- Föreningen har i överklagandet till Naturvårdsverket anført att ett uttag om 1 procent av den årliga mortaliteten ansetts vara ett tak för ett årligt uttag i ett avgörande från EU-domstolen (avsnitt 5.4). På sidan 12 invänder Naturvårdsverket genom att citera uttalanden i LCIE:s vägledning som härrör från ett brev som EU-kommissionen sände till den lettiska regeringen år 2002, där kommissionen uttalande sig positivt om jag på 7,7-8,3 procent av en lodjursstam. Föreningarna har flera invändningar. För det första så rörde det sig om en större förekomst om 600-650 lodjur i ett så litet land som Lettland. För det andra rörde det sig om en population som inte var isolerad och hade problem med inavel (som den svenska vargstammen). För det tredje är det över tio år gamla uttalandet föråldrat – år 2002 var Lettland inte ens medlem i EU (Lettland blev medlem först 2004).⁴⁵ Sedan dess har också synen på förvaltning av rovdjur utvecklats. Att kommissionen numera anser att ett uttag av så stora delar av en rovdjursstam är klart olämpligt framgår med all önskvärd klarhet av det motiverade yttrandet till regeringen.

Dag som ovan



Oscar Alarik, Naturskyddsföreningen

Bilagor:

1. Naturvårdsverket, beslut den 18 november 2015 om överklaganden av Länsstyrelsen i Värmlands län beslut om licensjakt efter varg.
2. Naturvårdsverket, beslut den 18 november 2015 om överklaganden av länsstyrelserna i Örebro och Värmlands län om beslut om licensjakt efter varg.

⁴⁴ Large Carnivore Initiative Europe, *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, 2008, sidan 12. Länk: <https://db.tt/DiFXmoY7>

⁴⁵ www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Medlemskap-och-historik/EU-har-28-medlemslander/

3. Högsta Förvaltningsdomstolen, beslut i mål nr 312-15 den 18 december 2015
4. Naturvårdsverket, skrivelse med komplettering om överklaganderätt, den 21 december 2015.
5. Länsstyrelsen i Värmlands län, Uppföljning av licensjakt på varg 2015, Mellersta rovdjursförvaltningsområdet.